

La Lombardia: un quadro in trasformazione

Angela Colucci*

abstract

L'esperienza della regione Lombardia, in materia di pianificazione paesaggistica, si caratterizza per l'alternanza di fasi di accelerazione, che hanno visto l'avvio di numerose esperienze e progetti, e fasi di stasi riconducibili ad una difficoltà di tradurre in strumenti operativi, efficaci e cogenti il complesso degli studi e delle esperienze maturate. Ancora prima della legge Galasso la Regione avvia una fase di politiche, che, pur mirate alla tutela della natura, hanno portato alla tutela ed alla valorizzazione dei paesaggi dei parchi regionali. L'articolo presenta tale percorso sottolineando le principali fasi che hanno portato all'approvazione nel 2001 del Piano Territoriale Paesistico (PTPR, approvato sotto la minaccia del commissariamento) e nel gennaio 2010 del Piano Territoriale Regionale con valenza paesaggistica.

parole chiave

paesaggio, regione Lombardia, pianificazione paesaggistica, piano territoriale regionale

*Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano.

Lombardia Region: A dynamic framework

abstract

The paper focus on the landscape policies developed in the Lombardia Region. The policies and institutional strategies on landscape safeguard and improvement are summarised from the first laws and plans ('70 years) to the last landscape plan (approved in 2010).

The paper stress also on the main difficulties in the landscape policies improvement: the actions implementation, the central role of the safeguard in terms of constrain, the lack of "active" and project of landscape, the difficulty to define a continuity across the different scale

In the '90 the policies and instruments were implemented in a uncertainty framework due to the innovation in laws (on environment, landscape and planning) at the national level (new laws) and regional level (new regional laws on planning).

key-words

Landscape, Lombardia Regional policies, planning

1 Dove eravamo? Aspetti normativi, piani ed esperienze pre-codice

1.1 Gli esordi: la Lombardia gioca d'anticipo

Tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 la regione Lombardia agisce sul paesaggio, attraverso le esperienze dei parchi. In particolare, partendo dalla "tutela della natura", vengono sviluppate politiche e piani che tendono a una visione complessa dei territori dei parchi e che fanno, o meglio tutelano e valorizzano, paesaggio.

Con la legge regionale 58/1973 recante Istituzione delle riserve naturali e protezione della flora spontanea, la Regione introduce i Parchi Regionali e gli strumenti per la loro gestione. Nel 1974, con l'istituzione del Parco Regionale del Ticino, che costituisce il primo caso nazionale di parco regionale, si abbraccia una visione integrata che guarda in direzione di un approccio complessivo alla tutela della "natura" comprensivo degli aspetti della tutela e della gestione del paesaggio¹.

Con la legge regionale 86/1983, Piano generale delle aree regionali protette, la Lombardia integra ed aggiorna le norme in materia di aree naturali esplicitando i contenuti paesistici dei Piani Territoriali di Coordinamento (PTC) dei Parchi. La Legge introduce, infatti, non solo elementi di vincolo ma di progettualità e gestione dei territori a parco prevedendo un efficace coordinamento tra gli strumenti di pianificazione. I Parchi Regionali devono dotarsi di un piano territoriale di coordinamento i cui effetti di piano paesistico coordinato sono poi confermati ed esplicitati (in coerenza con l'art.57 D.Lgs 112/98) con i contenuti paesistici del piano territoriale di coordinamento provinciale.

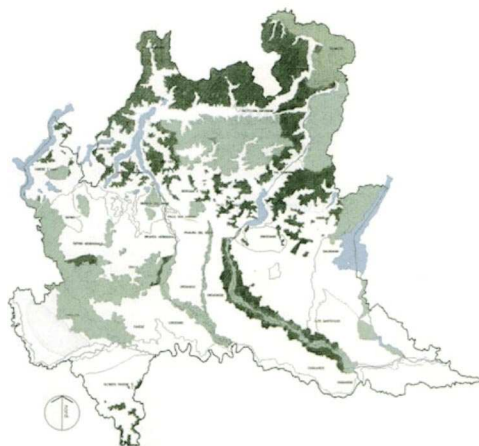


Figura 1 L'immagine mostra gli ambiti compresi in aree a parco nella regione Lombardia: in scuro le aree tutelate ai sensi dell'art. 1 ter, legge 431/1985 ed in chiaro i Parchi Regionali istituiti. (fonte: PTPR 2001, Tavola I/4 Il perimetro dell'art. 1 ter, legge 431/1985 ed i Parchi istituiti al suo interno ad oggi).

Parallelamente all'avvio delle norme e delle esperienze dei Parchi, la Lombardia si dota, nel 1975 di una legge urbanistica, nel cui titolo viene esplicitamente richiamato il paesaggio. La legge regionale 15 aprile 1975, n. 51, che reca come titolo Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia del patrimonio naturale e paesistico conteneva espliciti riferimenti ed indirizzi in merito a compiti in materia di tutela dei beni paesaggistici (nei tre principali strumenti di pianificazione identificati dalla legge: piano territoriale regionale, piano territoriale di coordinamento comprensoriale e piano regolatore generale comunale). La legge introduceva anche

compiti in materia di gestione di alcuni aspetti che oggi rientrano nella interpretazione del paesaggio, come la gestione dei fenomeni di degrado (idrogeologico ad esempio), la tutela dei centri storici, la gestione del territorio agricolo².

1.2 Le esperienze di pianificazione paesistica

A seguito dello stimolo della legge Galasso la Regione Lombardia inizia il lungo percorso per la costruzione del Piano Paesistico Regionale. Tra la fine degli anni '80 e il 2001, data di approvazione del PTPR, vengono attivati strumenti e politiche differenti: azioni e metodi finalizzati alla costruzione dei quadri conoscitivi e alla lettura dei paesaggi lombardi e, parallelamente, esperienze di pianificazione del paesaggio sotto la regia regionale.

Alla luce di tali esperienze emerge la difficoltà da parte della Regione Lombardia di tradurre, pur avendo messo in campo una notevole mole di letture e di esperienze, le risultanze della fase di "lettura-sintesi" del paesaggio in strumenti operativi per gestire tutela e valorizzazione del paesaggio.

Di fatto, nel PTPR adottato le cogenze si poggiano ancora prevalentemente su ambiti di tutela della natura, a cui sono affiancati alcuni indirizzi per specifici paesaggi di valore e per i centri storici.

Analogamente si sottolinea come le esperienze dei piani paesaggistici avviate in molti ambiti regionali non siano stati tradotti in strumenti operativi e risultino, oggi, enunciati e condivisibili ma non attuati.

La Regione Lombardia, sulla scorta della legge 431/85, ha messo in atto il procedimento di

pianificazione paesistica del proprio territorio, integrando con la legge regionale n. 57 i contenuti del piano paesistico come definiti dalle leggi nazionali.

La fase conoscitiva ed interpretativa del paesaggio regionale ha notevoli pregi (multiscalarità, coinvolgimento di molteplici livelli e soggetti, diffusione, elaborazione di metodi e chiavi di lettura) ma trova maggiori difficoltà sul piano operativo, nelle esperienze dei piani paesaggistici di iniziativa regionale e in quelle provinciali e comunali. La scelta degli ambiti risulta di notevole interesse e innovatività: tra questi non vengono individuati solo ambiti naturalistici o i contesti paesaggistici (come gli ambiti di consolidato valore paesaggistico delle valli montane o dei contesti dei laghi) ma anche ambiti metropolitani e ambiti della pianura padana fortemente antropizzati che presentano criticità dovute a forme di insediamento diffuso (come ad esempio l'ambito del Barco Certosa e naviglio Pavese).

Per ciascun ambito vengono redatti i piani paesaggistici che non trovano una effettiva attuazione e diventeranno una sorta di allegato di approfondimento del PTPR. Alcune di queste esperienze trovano oggi attuazione, anche in forme e con strumenti indipendenti rispetto al percorso del piano paesistico regionale (come ad esempio il programma di valorizzazione del sistema dei Navigli Lombardi).

Parallelamente alla costruzione del piano paesistico vengono emanati gli atti finalizzati ad integrare le competenze in materia di pianificazione paesistica e a esplicitare i criteri per la sua attuazione:

- con la L.R. 18/1997 (art. 12) si riconosce la valenza paesistica al Piano Territoriale di Coordinamento provinciale (fatto salvo quanto disposto dall'art. 5 della L.R. 57/1985 in

materia di parchi) e si introduce la delega in materia ai comuni;

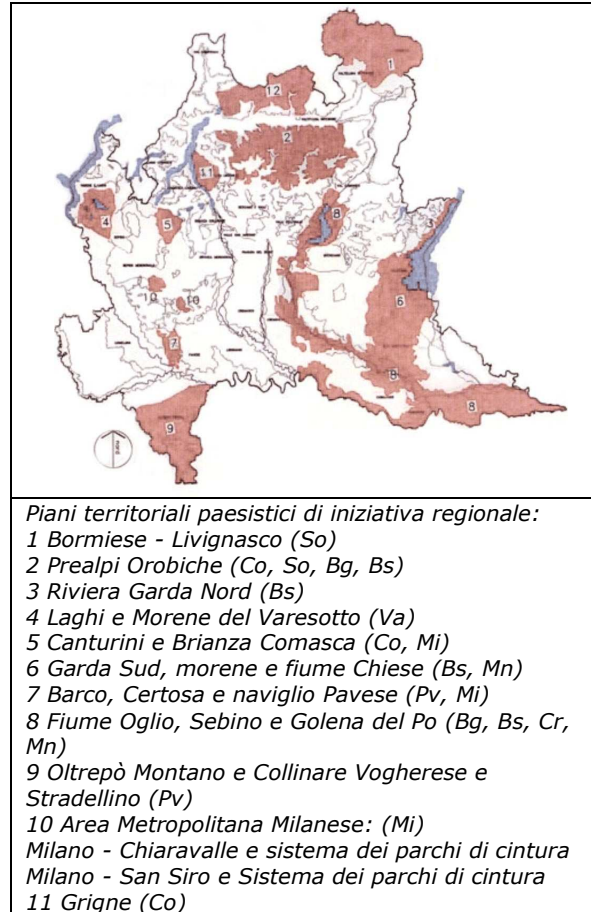


Figura 2 Gli ambiti per i quali sono stati elaborati i piani paesistici regionali. (Fonte: PTPRP 2001, Tavola I/3 Piani territoriali paesistici di iniziativa regionale effettivamente prodotti - piani d'ambito)

- nel 1997 vengono emanati i Criteri per i contenuti di valenza paesaggistica dei PTC provinciali (la d.g.r. 47670/1999 definisce i criteri di elaborazione).

I PTC devono individuare: le principali classi tipologiche del territorio, ai fini della conservazione dei rispettivi caratteri paesistici fondamentali, le zone di particolare interesse paesistico-ambientale, includendovi le aree assoggettate a vincolo, i criteri per la trasformazione e l'uso del territorio indicando i livelli di tutela (conservazione integrale; tutela limitata a determinate componenti paesistiche; trasformazione congiunta ad interventi di valorizzazione paesistica).

Si ricorda come la legge regionale 23/1997 recante Accelerazione del procedimento di approvazione degli strumenti urbanistici comunali e disciplina del regolamento edilizio, nella sua applicazione ha di fatto vanificato gli indirizzi della legge 18/97 fino al suo blocco (che avviene con la attuazione della legge 12/05) in quanto, sub specie di correzioni ai margini urbani, è stata utilizzata anche per nuove espansioni.

1.3 Il lungo percorso per la redazione del PTPR 2001

Benché il cammino del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) sia iniziato nella seconda metà degli anni '80 la prima proposta viene adottata dalla Giunta Regionale nel 1997 e si deve attendere il 2001 per giungere alla approvazione da parte del Consiglio Regionale. Possono essere individuate tre principali fasi di avanzamento del PTPR:

- Fase di ricognizione e definizione dei criteri per la lettura e la descrizione del paesaggio lombardo;
- La redazione del Progetto di piano territoriale paesistico regionale;
- L'approvazione del piano paesistico regionale.

Il piano territoriale paesistico regionale si articola in tre sezioni fondamentali:

- a) sezione conoscitiva, comprendente l'analisi dei caratteri e dei valori paesistici del territorio lombardo e l'individuazione dei conseguenti indirizzi generali per la loro tutela;
- b) sezione normativa, comprendente la definizione del sistema degli atti di pianificazione e delle regole per il controllo delle trasformazioni e le disposizioni direttamente o indirettamente operanti sul territorio, che tutti i comuni e le province sono tenuti a seguire nella redazione degli strumenti urbanistici e nel rilascio degli atti abilitativi di natura urbanistico-edilizia;
- c) sezione programmatica, comprendente la definizione delle politiche attive che la Regione Lombardia e gli altri enti preposti alla tutela paesistica e gli enti interessati si impegnano a porre in essere con la specificazione delle relative priorità e risorse.

Il PTPR è composto da documenti generali di indirizzo supportati da allegati di lettura dei paesaggi lombardi: la relazione generale è integrata dal Quadro di Riferimento Paesistico regionale, dai documenti *I paesaggi della Lombardia: ambiti e caratteri tipologici* e *L'immagine della Lombardia* e da documenti conoscitivi e repertori (come l'Abaco delle principali informazioni di carattere paesistico-ambientale articolato per comuni, il Quadro provinciale dei riferimenti conoscitivi) e da elaborati con contenuti

dispositivi e di indirizzo (come la normativa e le carte di dettaglio riportanti le aree di vincolo).

Il piano si fonda sul concetto che tutto il territorio è paesaggio, e, pertanto, presenta in differente misura elementi paesisticamente significativi che caratterizzano l'ambiente quotidiano e contribuiscono alla qualità di vita delle popolazioni locali. In tale ottica uno dei compiti che la Regione Lombardia assegna alla pianificazione paesistica è quello di stabilire diversi gradi di tutela e di controllo, e definire gli ambiti spaziali ai quali tali diversi gradi si applicano, utilizzando categorie e metri di giudizio pertinenti alle specificità dei territori interessati. La Pianificazione Paesistica persegue tre grandi finalità: la conservazione delle preesistenze e dei relativi contesti (leggibilità, identità ecc.) e la loro tutela nei confronti dei nuovi interventi; la qualità paesaggistica degli interventi di trasformazione del territorio (la costruzione dei "nuovi paesaggi") e la consapevolezza dei valori e la loro fruizione da parte dei cittadini.

La lettura e la descrizione dei paesaggi lombardi

La **fase ricognitiva** e valutativa è affidata alle Province, sulla base di criteri e metodologie definiti da parte della regione, attraverso l'esperienza della costituzione dei Nuclei Operativi Provinciali (competenti per la costruzione dei quadri ricognitivi provinciali). Le province sono chiamate a lavorare d'intesa con i Parchi per la lettura e la descrizione del paesaggio.

Nel maggio 1988 la regione propone un primo metodo di classificazione impostato su fasce geografiche incrociate con settori tematici. Le fasce geografiche sono: alpina, prealpina, collinare, dell'alta pianura, della bassa pianura, Oltrepò ed i

settori tematici sono: settore geomorfologico naturalistico (beni geomorfologici, vegetazionali, faunistici), settore dei beni storico-culturali e insediativi e settore del paesaggio agrario.

Il documento **"Progetto di Piano Territoriale Paesistico Regionale"** integra il metodo di lettura del paesaggio inizialmente proposto con l'identificazione di sette tipi di paesaggio a cui sono abbinati "indirizzi generali di tutela". I tipi di paesaggio sono determinati, oltre che dai fattori morfologico-geografici, delle variazioni dovute al mutare brusco o progressivo delle situazioni naturali e antropiche. Alle fasce geografiche precedentemente individuate si aggiunge la categoria dei "paesaggi urbanizzati". Un ultimo aspetto è quello degli "indirizzi particolari" articolati in base ai settori geomorfologico-naturalistico, storico-culturale e del paesaggio agrario. Infine, il PTPR ingloba, gli aspetti conoscitivi ma senza darne una effettiva attuazione, le esperienze di pianificazione paesistica d'ambito.

Il **PTPR approvato** conferma l'impostazione data per la lettura del paesaggio lombardo attraverso gli ambiti geografici e unità tipologiche di paesaggio. I primi si distinguono sia per le componenti morfologiche, sia per le nozioni storico-culturali che li qualificano. Le unità tipologiche di paesaggio nella filosofia del PTPR corrispondono a una omogeneità percettiva, fondata sulla ripetitività dei motivi, un'organicità e un'unità di contenuti. Alla loro identificazione concorrono elementi diversi, alcuni dei quali però assumono significato basilare nella combinazione di fattori naturali e di fattori antropici³.

Il PTPR contiene, per ciascun ambito di paesaggio una descrizione identificativa, la definizione delle criticità in atto e/o potenziali ed alcuni indirizzi per la tutela e il miglioramento della qualità del

paesaggio affiancati da repertori iconografici (fotografie).

Cogenze

Da un punto di vista strettamente normativo e giuridico il PTPR (Articolo 15 del PTPR 2001):

- individua i criteri e gli indirizzi per la pianificazione successiva spettante agli enti locali e individua ambiti unitari da sottoporre a studi più approfonditi;
- indirizza e fornisce linee guida e criteri paesistici per la pianificazione e la progettazione delle infrastrutture tecnologiche a rete e della viabilità;
- definisce una procedura sperimentale di esame paesistico degli interventi sul territorio;
- fornisce disposizioni immediatamente efficaci su ambiti territoriali regionali (individuati nella tavola D e negli abachi).

In relazione agli ambiti direttamente disciplinati sono introdotti indirizzi per la tutela degli ambiti di elevata naturalità (articolo 17), per gli ambiti di specifico valore storico-ambientale e di contiguità ai parchi regionali (articolo 18) ed i criteri per l'individuazione e la tutela dei Centri e Nuclei Storici (articolo 19).

Il PTPR introduce anche una revisione ed integrazione dei contenuti paesaggistici dei PTCP (articolo 22), che prevede oltre alla ovvia rassegna dei caratteri e dei valori del paesaggio anche l'individuazione e la definizione di indirizzi relativi alla classificazione della viabilità in funzione delle relazioni visuali con il contesto e l'analisi critica dei processi di crescita che hanno interessato il territorio negli ultimi decenni.

Il PTPR ha introdotto una procedura di valutazione dei contenuti paesaggistici dei progetti, che sposta

l'attenzione dal solo impianto vincolistico verso una logica di valutazione (e controllo preventivo) della qualità delle trasformazioni diffuse sul territorio. Viene previsto come "in tutto il territorio regionale i progetti che incidono sull'esteriore aspetto dei luoghi e degli edifici sono soggetti a esame sotto il profilo del loro inserimento nel contesto, ivi compresi i piani attuativi, i cui provvedimenti di approvazione, di cui al comma 9 dell'articolo 7 della l.r. 23/1997, devono essere preceduti dall'esame di impatto paesistico (articolo 25)".

Le Linee guida per l'esame paesistico dei progetti (d.g.r. n. 11045, 8 novembre 2002) definiscono i criteri e le metodologie sulla base delle quali, contestualmente all'elaborazione del progetto, il progettista provvede ad una valutazione del progetto. L'esame paesistico prevede tre fasi che devono essere effettuate a cura del professionista (la determinazione della sensibilità paesistica del sito, la determinazione dell'incidenza paesistica del progetto e la determinazione dell'impatto paesistico del progetto). Sulla base dei riscontri emersi dalla terza fase, i progetti il cui impatto superi la soglia di rilevanza sono soggetti a giudizio di impatto paesistico, i progetti devono essere corredati dalla relazione paesistica (da allegarsi alla presentazione della domanda del titolo abilitativo). In tal caso, ai fini del rilascio del titolo abilitativo, il responsabile del procedimento e/o le commissioni paesaggistiche dovranno esprimersi in merito attraverso il giudizio di impatto paesaggistico.

2 Dove siamo? Dal Codice alla Legge per il Governo del Territorio

In regione Lombardia l'attuazione del Codice Urbani si sovrappone con l'attuazione della legge di

governo del territorio (che prevede un radicale mutamento nella pianificazione di livello comunale) e con l'elaborazione e adozione del piano territoriale regionale. Questa concomitanza porta inevitabilmente ad un panorama che sconta un alto livello di incertezza, rispetto al quale risulta importante sottolineare come:

- la legge 12/05 individui il paesaggio come esplicita competenza (aspetti di valorizzazione e di tutela) degli strumenti di governo di territorio con particolare riferimento allo strumento comunale;
- vi sia una fase complessa e delicata che deve portare ad un buon livello di coerenza e linearità tra gli strumenti e le procedure introdotti dal Codice Urbani e gli strumenti di tutela paesaggistica introdotti dalla Regione Lombardia (si assiste ad un periodo di sovrapposizione di delibere e adeguamenti di commissioni, esami e procedure paesistiche da cui emerge un panorama non sempre di chiarezza e certezza);
- con il PTR, e alcuni suoi strumenti attuativi, pur partendo ancora dalla tutela della natura, si assista ancora ad un passo in avanti nel disegno di paesaggio (in particolare, il progetto della Rete ecologica Regionale costituisce uno strumento operativo per il progetto ed il fare paesaggio nel quale sono individuati sia corridoi e connessioni coincidenti con corridoi esistenti di pregio, come i corridoi fluviali, ma anche corridoi sui quali si prevede l'attivazione di progetti di potenziamento e di rinaturalizzazione localizzati nella pianura rurale in ambiti di forte artificializzazione e semplificazione ecosistemica e paesaggistica);
- vengano introdotti alcuni tentativi di strumenti operativi: l'osservatorio del paesaggio, gli

indirizzi per la riduzione ed il contenimento dei fenomeni di degrado del paesaggio (affrontandolo in una logica dell'operatività del paesaggio diffuso) e le disposizioni per la progettazione delle infrastrutture nel paesaggio e per la tutela del paesaggio dei laghi lombardi.

2.1 Il paesaggio nella legge 12/05

La Regione Lombardia emana la legge 12/05 per il governo del territorio ad un anno dal Codice Urbani. Con la legge 12/05 la Lombardia coglie l'opportunità di integrare il paesaggio nel quadro dei contenuti e delle competenze in materia di governo del territorio perfezionando i contenuti paesaggistici degli strumenti di pianificazione e aggiornati i contenuti dei piani paesaggistici vigenti (PTPR d.g.r. 6447/08 e PTCP d.g.r. 6421/07). La legge 12/05 pone particolare attenzione alla dimensione del paesaggio ed alla sua gestione nella pianificazione comunale (d.g.r. 1681/05 contenuti paesaggistici dei PGT). Il titolo V della legge regionale 12/05 è dedicato ai Beni Paesaggistici, ove si definiscono le competenze e le funzioni degli strumenti e degli Enti Locali in materia di tutela dei beni paesaggistici e viene esplicitato come i limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni in materia di tutela paesaggistica non siano oggetto di indennizzo (comma 2, Articolo 77).

La legge 12/05 introduce il **Piano di Governo del Territorio**⁴ quale strumento di pianificazione comunale (che viene a sostituire il PRG).

Il **documento di piano** deve esplicitare i criteri di intervento preordinati alla tutela ambientale, paesaggistica, storico-monumentale, ecologica e definire la strategia paesaggistica comunale declinando gli obiettivi generali di tutela in specifici

obiettivi di qualità paesaggistica. Il **piano dei servizi**, pur essendo l'atto meno toccato dai contenuti paesaggistici nei documenti regionali, è però l'atto che incide maggiormente sulla costruzione del sistema del verde urbano e di connessione tra città e territorio rurale, sulla costruzione dei corridoi ecologici, e sulla definizione formale e funzionale di spazi ed edifici pubblici.

Le Modalità assegnano al **piano delle regole** il compito di individuare aree, ambiti e immobili che caratterizzano a diverso titolo lo "stato dei luoghi" e di formulare le regole volte a disciplinare le trasformazioni e gli interventi in relazione al loro valore paesaggistico. Il Piano delle regole deve individuare le aree agricole, i nuclei di antica formazione e articolare le parti di territorio urbanizzato in differenti tipologie di Tessuti urbani consolidati (che fortemente si differenziano rispetto alle precedenti zonizzazioni del PRG), definendo poi per questi modalità di trasformazione e di gestione.

2.2 La Carta del Paesaggio e delle Sensibilità Paesaggistiche

"La conoscenza paesaggistica attraversa le diverse componenti del territorio, naturali e antropiche, considerandone le specificità proprie e le relazioni che le legano tra loro in modo caratteristico ed unico dal punto di vista fisico-strutturale, storico-culturale, visivo, percettivo-simbolico" [Modalità per la pianificazione comunale, allegato A, Contenuti Paesaggistici del PGT].

Come definito nelle modalità per la pianificazione comunale per **carta del paesaggio** non si intende un singolo elaborato cartografico, ma un apparato descrittivo e rappresentativo capace di comunicare a tutti i cittadini la struttura del paesaggio locale e la presenza in esso di emergenze e di criticità, esito

della fase di lettura e di comprensione e descritto attraverso cartografie, testi e repertori.

Oltre alla carta del paesaggio, il PGT deve anche contenere, quale elaborato obbligatorio, la carta della sensibilità paesaggistica dei luoghi. Questa carta individua nel territorio comunale gli ambiti, gli elementi e i sistemi a maggiore o minore sensibilità/vulnerabilità dal punto di vista paesaggistico. La carta costituisce la sintesi del percorso di lettura/valutazione del paesaggio e dovrebbe costituire il riferimento normativo per l'individuazione degli ambiti nei quali attivare le procedure dell'esame paesistico dei progetti introdotto dal PTPR. A tal fine la regione "consiglia caldamente", in coerenza con l'applicazione del PTPR e delle correlate Linee guida per l'esame paesistico dei progetti, di utilizzare nella sua redazione una classificazione omogenea di tutto il territorio comunale organizzata secondo cinque livelli di sensibilità (da sensibilità molto bassa a sensibilità molto elevata).

3 Dove stiamo andando? Transizioni

3.1 Verso il Piano Territoriale Regionale

Il percorso di approvazione della proposta di Piano Regionale (approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione del 19/01/2010) si intreccia con i decreti di modifica del Codice Urbani, a cui il PTR nella sua componente paesaggistica (Piano del Paesaggio Lombardo) si adegua in fase di redazione/approvazione. Il PTR adottato si articola in cinque parti:

- **Documento di Piano:** gli obiettivi e le strategie di sviluppo per la Lombardia
- **Piano Paesaggistico:** integrazioni e aggiornamento dei contenuti del PTPR 2001 vigente
- **Strumenti Operativi:** criteri e linee guida per perseguire gli obiettivi proposti
- **Sezioni Tematiche:** Atlante di Lombardia e approfondimenti su temi specifici
- **Valutazione Ambientale:** Rapporto Ambientale e altri elaborati prodotti nel percorso di Valutazione Ambientale del Piano.

Dei documenti precedentemente elencati il solo Piano del Paesaggio contiene indirizzi cogenti e specifiche prescrizioni (è l'unico documento a cui viene associata una Normativa di Attuazione).

La Regione, inoltre, ha emanato alcune disposizioni attuative (attraverso deliberazioni di giunta immediatamente vigenti) che costituiscono atti integrativi del PTR. Tra queste ultime, di particolare rilevanza, è l'adozione del documento *Rete Ecologica Regionale e programmazione territoriale degli Enti locali* (DGR n. 8/8515 del 26 novembre 2008) che si caratterizza per una logica fortemente innovativa: alla componente (più tradizionale) orientata alla tutela dell'esistente, affianca progetti ed indirizzi verso la costruzione di brani di paesaggio (come, ad esempio, nuovi corridoi negli ambiti della pianura agricola) coinvolgendo e responsabilizzando gli enti locali e introducendo soluzioni operative per la realizzazione degli interventi.

3.2 L'evoluzione del piano paesaggistico regionale

Le tappe che hanno portato all'attuale Piano del Paesaggio Lombardo sono:

- l'approvazione del PTPR nel 2001;
- l'aggiornamento del piano territoriale paesistico 2001 ovvero l'approvazione degli aggiornamenti e integrazioni al PTPR vigente (con d.g.r. 6447 del 16 gennaio 2008);
- l'approvazione del PTR e quindi del Piano Paesaggistico quale sezione specifica del PTR (deliberazione del Consiglio Regionale del 19/01/2010) che comprende, oltre agli aggiornamenti di cui al punto precedente, la revisione della disciplina paesaggistica regionale e dei documenti e cartografie correlati.

Il Piano del Paesaggio Lombardo (Piano paesaggistico Regionale – PPR 2010, come definito nella normativa) definisce il Quadro di Riferimento Paesaggistico (che è costituito dalle componenti conoscitive e interpretative del PPR) e la nuova disciplina paesaggistica.

Costituiscono aggiornamenti ed integrazioni del **quadro di riferimento paesaggistico:**

- l'aggiornamento delle parti già vigenti (PTPR 2001) con l'integrazione degli elementi identificativi, dei percorsi di interesse paesaggistico e del quadro delle tutele della natura (con i necessari adeguamenti della Cartografia e dei Repertori);
- l'introduzione dell'Osservatorio dei paesaggi lombardi, quale integrazione delle descrizioni dei paesaggi di Lombardia e riferimento per il monitoraggio delle future trasformazioni (attualmente l'Osservatorio comprende 35

punti di monitoraggio che dovranno essere implementati);

- la descrizione dei principali fenomeni di degrado e compromissione del paesaggio e delle situazioni a rischio di degrado che costituisce un nuovo elaborato del PPR con cartografie.

Costituiscono aggiornamenti della **disciplina paesaggistica regionale:**

- gli indirizzi relativi alla competenze ed ai contenuti paesaggistici dei piani (PPR, PTCP e PGT) e la definizione dei contenuti paesaggistici dei piani territoriali delle aree protette;
- la revisione e l'adeguamento/raccordo della disciplina paesistica regionale alla disciplina paesaggistica introdotta dal Codice Urbani e s.m.i.;
- l'introduzione di disposizioni immediatamente operative e prescrizioni inerenti specifici ambiti oggetto di tutela: come gli ambiti perilacuali (paesaggio dei laghi lombardi) e perfluviali e le linee guida per il corretto inserimento paesaggistico delle infrastrutture della mobilità;
- l'introduzione della Parte IV degli Indirizzi di Tutela, dedicata alla "Riqualificazione paesaggistica e contenimento dei potenziali fenomeni di degrado".

Il PPR esplicita come i piani provinciali e comunali debbano indagare ed esplicitare i fenomeni di degrado del paesaggio. Il PPR individua categorie di fenomeni di degrado paesaggistico e condizioni di rischio di degrado che devono essere approfondite e declinate a livello locale come ad esempio:

- calamità naturali o provocate dall'uomo: alluvioni, erosioni, frane, incidenti di impianti industriali;

- processi di urbanizzazione e di infrastrutturazione, di edificazione e di diffusione di pratiche e usi urbani: tendenza alla diffusione e saldatura dell'urbanizzato, frammentazione e dequalificazione aree agricole periurbane, banalizzazione del paesaggio e destrutturazione degli insediamenti, crescente infrastrutturazione, elevata presenza e percepibilità elementi "detrattori" di paesaggio;
- (...).

Nel PPR vengono esplicitati gli indirizzi per la mitigazione dei fenomeni di degrado. Il sistema di indirizzi (Parte IV "Riqualificazione paesaggistica e contenimento dei potenziali fenomeni di degrado") è organizzato per le categorie di fenomeni individuati. Per ciascuna categoria sono esplicitati: descrizione del fenomeno, criticità paesaggistiche, indirizzi di riqualificazione degli ambiti già degradati e indirizzi di contenimento e prevenzione dei rischi di degrado.

In merito alle **disposizioni immediatamente operative**, il PPR conferma nella sostanza gli indirizzi di tutela già introdotti (definendo limitazioni alla loro alterazione e/o a specifici usi) per gli ambiti di elevata naturalità, per la rete idrografica naturale e artificiale, per i geositi, per i siti UNESCO, la viabilità storica e per i centri storici. Sono introdotti ex novo o fortemente innovati gli indirizzi prescrittivi relativi alla tutela e alla valorizzazione dei laghi Lombardi (con limitazioni agli usi per ambiti e fasce dei diversi laghi), alla rete verde in raccordo con il progetto della rete ecologica regionale e ai belvedere. Il PPR introduce ex novo la disciplina relativa alla riqualificazione paesaggistica delle aree e degli

ambiti di degrado e/o compromessi, per i quali sono definite procedure e rimandi alle competenze degli strumenti di pianificazione (PTCP, PGT e strumenti attuativi) e indirizzi prescrittivi direttamente vigenti a fronte di specifiche situazioni (come ad esempio il divieto di localizzazione di grandi strutture di vendita all'interno dei parchi regionali o dei parchi locali di interesse sovra comunale).

Viene poi raccordata la procedura dell'esame paesaggistico alla procedura nazionale dell'autorizzazione paesaggistica. Di fatto negli ambiti e sui beni vincolati ai sensi del Dlgs 42/04 si deve avviare la procedura di autorizzazione paesaggistica come definito da leggi nazionali (e provvedimenti regionali di raccordo sottoscritte con intesa stato/regione), mentre in tutti gli altri casi è sempre da applicarsi la procedura dell'esame paesistico dei progetti come definito dalla parte IV della normativa del PPR (che non subisce sostanziali cambiamenti nei contenuti rispetto alla versione del 2001).

Per quanto riguarda il raccordo con la legislazione nazionale, il PPR costituisce "il riferimento per la definizione dello specifico accordo, ai sensi della legge 7 agosto 1990 n. 241, tra Regione Lombardia e Ministero per i Beni e le attività culturali, ai fini dell'individuazione delle modalità tecniche e procedurali di integrazione e adeguamento processuale della suddetta disciplina in riferimento ai singoli beni di cui agli artt. 136 e 157 del D. Lgs. 42/2004, secondo quanto indicato al comma 3 articolo 156 dello stesso Decreto legislativo" (PPR articolo 16). Il PPR all'articolo 16bis introduce una disciplina transitoria definendo gli indirizzi generali per la tutela dei beni paesaggistici ex articolo 136 del Dlgs 42/2004 in mancanza e fino alla revisione

dei decreti/dichiarazioni di notevole interesse pubblico (che definiranno, una volta rivisti, specifici indirizzi per la gestione/uso dei singoli beni).

Ad una prima analisi è possibile sottolineare una potenziale incisività di alcuni strumenti operativi introdotti tra il 2004 ed il 2009. Gli strumenti operativi (intendendo con questi la carta del paesaggio comunale, le procedure autorizzative in materia paesaggistica, le linee guida per specifici ambiti e/o per specifiche categorie di interventi) sulla carta costituiscono strumenti potenzialmente efficaci, ma che hanno fatto emergere difficoltà operative nelle prime fasi di implementazione. Basti sottolineare come non siano esplicitate (ed efficaci) le competenze di controllo relative agli strumenti introdotti. Un esempio è dato dalle Linee guida e modalità per la pianificazione comunale, che prevede la redazione della carta del paesaggio e della carta delle sensibilità paesaggistiche del PGT, ma di fatto spesso disattese nella prassi, tanto che molti PGT pur approvati non hanno neppure redatto la carta (e nella disamina della disciplina paesaggistica regionale in effetti non emerge con chiarezza chi sia il soggetto competente per verificare la presenza e la qualità dei contenuti paesaggistici del PGT).

Vi è, invece, una conferma della capacità operativa e dell'efficacia di alcuni progetti mirati e specifici come la Rete Ecologica Regionale di pianura. In questo caso si conferma ancora come uno strumento che parte dalla tutela della natura (biodiversità) di fatto sia sulla carta uno strumento di "fare paesaggio" (rimandando a valle della sua attuazione una valutazione della sua effettiva incisività).



Figura 3 schematizzazione temporale dei principali atti di pianificazione e pianificazione paesaggistica in regione Lombardia (elaborazione di A. Colucci)

Testo acquisito dalla redazione nel mese di Marzo 2010.
 © Copyright dell'autore. Ne è consentito l'uso purché sia correttamente citata la fonte.

¹ Il territorio del parco del Ticino è vasto ed accoglie, oltre all'asta fluviale e le aree di maggior naturalità lungo le sue sponde, anche vasti territori agricoli e parti di territorio urbanizzato, tra cui alcuni centri urbani come Pavia o Vigevano.

² Il Piano territoriale di coordinamento regionale (Art. 4. lett. d) avrebbe dovuto definire i criteri, le disposizioni ed i vincoli per la tutela del patrimonio naturale, agricolo, forestale, storico, artistico ed ambientale della regione e ne doveva indicare le aree relative. Il Piano territoriale di coordinamento comprensoriale (poi di fatto non attuato, e sostituito dal Piano territoriale di coordinamento provinciale) avrebbe avuto tra le sue competenze specifiche la gestione dei bacini e delle acque e dei piani agricoli zonali, la definizione di criteri e vincoli per la tutela del patrimonio naturale, agricolo, forestale, storico, artistico ed ambientale e l'autorizzazione delle trasformazioni d'uso che ne modificano la struttura e l'aspetto (lettera f) comma 3 articolo 8). Nella definizione delle competenze della Pianificazione comunale (Art. 13) la legge assegnava ai PRG il compito di esplicitare gli indirizzi per i Centri storici, volti alla tutela di monumenti e dei tessuti dei centri storici (Art. 17) e le prescrizioni per il territorio non urbanizzato (Art. 18). I PRG avrebbero dovuto individuare oltre ai beni paesistici e naturali, le caratteristiche idrogeologiche e l'assetto culturale ed agricolo-produttivo del territorio comunale nonché le aree di tutela dei beni paesaggistici.

³ Si riportano alcuni esempi dei caratteri tipologici del paesaggio individuati. Per la Fascia alpina: I. Paesaggi delle energie di rilievo, II. Paesaggi delle valli e dei versanti, e per i Paesaggi urbanizzati: XV. Poli urbani ad alta densità insediativa, XVI. Aree urbane delle frange periferiche, XVII. Urbanizzazione diffusa a bassa densità insediativa.

⁴ Il PGT si articola in tre atti Documento di Piano, Piano dei Servizi e Piano delle Regole: in relazione al ruolo dei tre atti la legge 12/05 ed il documento Modalità per la pianificazione comunale ne esplicita i contenuti paesaggistici. Quest'ultimo, in particolare, definisce la

metodologia per la redazione ed i contenuti della carta del paesaggio e della carta delle sensibilità paesaggistiche che i PGT devono elaborare e che dovrebbero costituire il riferimento per la costruzione delle scelte di Piano e per la gestione delle trasformazioni.